

**Dra. María Cristina Cravino.**  
ccravino@ungs.edu.ar.  
**Lic. Ariel Matías Palombi.**  
arielpalombi@hotmail.com  
CONICET-Instituto del Conurbano de la  
Universidad Nacional de General Sarmiento

## DE LA URBANIZACIÓN A LA SOLUCIÓN DE MERCADO. POLÍTICAS PÚBLICAS Y NUEVOS DESAFÍOS EN LAS VILLAS DE LA ZONA SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

### RESUMEN

Durante la última década se produjeron profundas transformaciones en las villas del sur de la Ciudad de Buenos Aires como producto de su elevado crecimiento poblacional, la densificación de su tejido urbano, la aparición de inquilinos y una dinámica barrial más competitiva en torno a los recursos estatales (Cravino, 2006). Al mismo tiempo, la irrupción a fines del 2007 del Partido Propuesta Republicana (PRO) como fuerza de gobierno ha significado una profunda reorientación de la política urbana hacia las villas de la ciudad. La presente ponencia tiene como objetivo reflexionar en torno las diferentes políticas desa-

rolladas en estos barrios por la gestión, centrándonos en los recientes intentos de regularización dominial de las villas de las comunas 8 y 9, dando cuenta de las condiciones en las cuales se intenta desarrollar estas políticas y caracterizando de qué tipo de orientaciones y fuentes teórico-ideológicas forman parte.

La metodología utilizada es de tipo cualitativa y documental. Los datos primarios provienen de entrevistas a funcionarios públicos, legisladores de la ciudad, integrantes del Poder Judicial, miembros de ONGs y habitantes y referentes de los distintos asentamientos. También recurrimos

a datos secundarios: por un lado de tipo hemerográfico así como también y registros de los debates legislativos.

**PALABRAS CLAVES: MACRISMO - VILLAS -  
REGULARIZACIÓN DOMINIAL - CIUDAD DE  
BUENOS AIRES.**

## ABSTRACT:

*Over the last decade deep transformations in the south slums of the City of Buenos Aires as a result of its high population growth, the densification of the urban fabric, the emergence of a more competitive tenants and neighborhood dynamics around state resources occurred (Cravino, 2006). At the same time, the emergence in late 2007 of the Republican Party Proposal (PRO) as a force of government has meant a profound reorientation of policy towards the urban slums of the city.*

*This paper aims to reflect on the different policies in these neighborhoods by management, focusing on recent attempts to regularization of the towns*

*of the districts 8 and 9, reporting the conditions in which you try to develop these policies and characterizing what kind of theoretical orientations and ideological sources are immersed.*

*The methodology is qualitative and documentary. The primary data come from interviews with public officials, city legislators, members of the judiciary, members of NGOs and inhabitants concerning the various settlements. We also used secondary data: first of hemerográficos and type as well as records of legislative debates.*

**KEYWORDS: MACRISMO - SLUMS - LAND REGULARIZATION - BUENOS AIRES CITY.**

## INTRODUCCIÓN

En el presente artículo abordaremos la política pública orientada a villas y asentamientos desarrollada durante el mandato del Jefe de Gobierno Mauricio Macri (2007-2014) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.<sup>1</sup> En particular, nos centraremos en las políticas que se llevaron adelante en las comunas 8 y 9.

Luego de la conocida crisis del 2001 y la devaluación de la moneda argentina (el peso) el negocio inmobiliario pareció ser una de las actividades económicas más rentables en la Ciudad de Buenos Aires y en la Argentina toda<sup>2</sup>. En este contexto, el Gobierno de Mauricio Macri

<sup>1</sup> Este partido político asumió el gobierno de la ciudad por primera vez en 2007, renovando su mandato en 2011. El PRO es un partido político de origen reciente, que emergió en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego de la crisis del 2001. Como bien afirma Vommaro (2013) ha formado sus elites dirigentes en base a una importante cantidad de cuadros que no venían del mundo de la política. De esta manera, para el autor, se trata de un partido pragmático, de clases medias altas, que combina una presentación en términos de nueva política con la participación de políticos profesionales de larga data

<sup>2</sup> A partir del año 2002 se produjo en el país un crecimiento económico a tasas elevadas donde la actividad de la construcción creció por encima

acentuó y reforzó una tendencia a la exclusión urbana, que había comenzado con la última dictadura militar por medio de medidas represivas.

En relación al hábitat y la vivienda, se destaca la caída abrupta del presupuesto para construcción de viviendas de interés social, la desarticulación del entramado institucional existente, la subejecución presupuestaria en casi todos los programas del área y la desfinanciación de programas de autoconstrucción y/o autogestión.

Como analizaremos a lo largo del artículo, las políticas públicas desplegadas por el Macrismo a lo largo de estas casi dos gestiones completas no fueron homogéneas tanto en el tiempo como en los sectores sociales que se llevaron adelante. Partiendo de la caracterización que se llevaron adelante “distintas políticas dentro de una estrategia excluyente” (Palombi. Et al. 2013), analizaremos las distintas propuestas desarrolladas,

del producto general, en términos relativos. La falta de alternativas más rentables de inversión (por la vigencia de tasas de interés reales negativas) y la cultura rentista tradicional en nuestro país, hicieron de la inversión en ladrillos una de las principales opciones, especialmente como reserva de valor.

varias tomando como referencia experiencias de otros países (en particular Brasil y Colombia). A la vez, también observamos procesos de desalojos en villas pequeñas o “nuevos asentamientos urbanos” (Defensoría del Pueblo, 2006), políticas de “maquillaje urbano”, políticas de regularización dominial, políticas de omisión en algunos barrios caracterizados como no urbanizables (en sus concepciones políticas) y prácticas de impedimento de formación de nuevos asentamientos populares (Indoamericano y asentamiento Papa Francisco). El presente trabajo es resultado parcial de una investigación finalizada sobre conflictos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Para el mismo se hicieron entrevistas a dirigentes barriales villas de la Ciudad de Buenos Aires (4) a funcionarios públicos (3) y a vecinos de barrios aledaños (6) y a abogados de ONGs (2) y de la Justicia de la Ciudad (3).

### La política urbana del Gobierno de Mauricio Macri y los sectores populares

Si bien las villas existen en la Ciudad de Buenos Aires desde principios del Siglo XX, las políticas hacia estos barrios fueron muy diferentes a lo largo de las últimas décadas. A partir de la autonomía de la ciudad como un distrito especial en 1994, asimilable a una provincia, y con una Constitución propia promulgada en 1996, se estableció como directriz el derecho a una "vivienda digna" y la radicación de la población viviendo en asentamientos<sup>3</sup>. Es decir, en la normativa se buscaba la integración urbana de estos barrios, objetivo que puede ser observado con distinta intensidad en programas urbanos desarrollados desde inicios de la década del 90'. En cambio el gobierno de Mauricio Macri, iniciado en el año 2007, generó un tipo de política diferente, que se caracterizó por una redefinición del concepto de "integración" por medio del "maquillaje urbano". Tanto en la ciudad "formal" como en la "informal" su política urbana estuvo centrada en el espacio público, pero con orientaciones y calidades diferentes para cada una de ellas, lo que acentuó una ciudad con un norte "rico" y un sur "pobre". También, las políticas desplegadas en las villas incluyen otros tipos de intervenciones. En casos puntuales, se iniciaron procesos de regularización dominial que luego analizaremos.

La política urbana macrista, priorizó la estetización del espacio público por sobre las condiciones urbanas y habitacionales de sus habitantes, expresando su concepción de orden urbano y de sujeto urbano legítimo e ilegítimo. Teniendo en cuenta que el espacio público implica tanto aspectos materiales como simbólicos en disputa, usos planificados y usos practicados y formas de visibilización de los conflictos sociales, Delgado (2002: 2) afirma que "ciertos aspectos del espacio público de la ciudades reciben un trato como parte

<sup>3</sup> El texto completo del artículo 31 establece: "La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones."

de determinado patrimonio cultural o histórico. Eso ocurre de la mano de intervenciones urbanísticas que trabajan diferentes modalidades de "re": recalificación, re-utilización, re-valorización, re-funcionalización y recuperación. De esta forma, se tomó como modelo a las ciudades europeas, y para esto se adoptó un sistema de transporte turístico con paradas, bicicletas a las que se accede gratis (aunque su circuito es sumamente acotado a la zona centro). A su vez, se promovió eventos culturales, vinculados al tango, o el desarrollo, autorizado y acotado a ciertos días del año, de festivales de diferentes nacionalidades. Todo esto consolidó una forma de *marketing* urbano, que visibilizó espacios nobles e invisibilizó la pobreza.

Wacquant (2010) plantea que el Estado Neoliberal emplea tres grandes estrategias para tratar la marginalidad y la pobreza: a) embellecer el paisaje urbano limpiando la pobreza provocadora y reducir su visibilidad por medio de políticas sociales focalizadas; b) medicalizar a los pobres, convirtiéndoles en enfermos activos o potenciales (alcohólicos, drogadictos, depresivos o locos o susceptibles de contraer HIV, diabetes, etc.) y c) penalización como técnica de invisibilización de los problemas sociales (tipificación de prácticas). Esto implica, por un lado, promover la "responsabilidad individual" y la sumisión al libre mercado y, por otro, crear una idea *ad hoc* de inseguridad que genera una serie de políticas que buscan consolidar la vigilancia y acción policial, castigando con severidad lo que se considera incivildades. Estas estrategias las podemos rastrear en la política urbana macrista, siendo la primera y la segunda muy claras en cuanto a las intervenciones en el espacio público. También encontramos la penalización en la respuesta a la ocupación del Parque Indoamericano y la represión violenta ante reclamos por el enrejamiento del Parque Centenario y la refuncionalización de un predio del hospital neuropsiquiátrico Dr. José Borda.

**Distintas estrategias dentro de una política excluyente**  
La caracterización conceptual de Macrismo que realizamos en los apartados anteriores posee su fundamento en la política concreta que la gestión implementa en cada uno de los barrios pertenecientes al sur de la ciudad. Podríamos sostener que su política general

hacia dicha área se encuentra en relación con las especificidades que poseen las distintas zonas. A la vez, pareciera que los distintos funcionarios del PRO, en sus varias facciones, constituyen una variable que se encuentra en estrecha relación con el sentido de las políticas de desarrollo urbano y hábitat. De esta manera, estas acciones fueron abordadas por dependencias tan distintas como los Ministerios de Espacio Público, Desarrollo Urbano, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Corporación Buenos Aires Sur y la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, cuestión que redundo en políticas diversas, hasta contradictorias, que poseen el denominador común de que son respuestas contingentes a territorios que poseen distintas sociabilidades y jerarquías urbanas. A la vez, expresan intentos de construcción política territorial diferenciados de acuerdo a los distintos actores gubernamentales. De acuerdo a estos criterios, podemos entender la política hacia cada uno de los barrios de la siguiente manera:

**Políticas de recualificación y renovación urbana:**  
éstas se desarrollan en los barrios de la ciudad que poseen una cantidad importante de suelo vacante por su conformación histórica (La Boca, Barracas, San Telmo, Balvanera, Parque Patricios y Pompeya). Dentro de esta zona podemos encontrar una zona cercana al centro en la cual se busca promover los desarrollos de oficinas y viviendas pertenecientes a nuevos sectores de clase media (Barracas y La Boca). En el caso particular de La Boca, el impulso a sectores residenciales se encuentra mixturado con la implantación del distrito de las artes (Usina del Arte) y algunas obras de mejoramiento, como la puesta en valor de la calle Necochea y todo el entorno cercano a la Ribera, que implica el intento de consolidar

<sup>4</sup> Estos distintos abordajes de política corresponden a diversas zonas del Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque este esquema debe ser matizado en el caso de la Villa 21-24, en la cual se implementan políticas que hemos denominado de gobernabilidad y se encuentra dentro del barrio de Barracas. También constituye una excepción al caso de Villa Riachuelo, donde se han desarrollado obras de mejoramiento de espacio público (puesta en valor de la Plaza Sudamericana por ejemplo), dando lugar a un incipiente, pero veloz desarrollo inmobiliario.

una zona turística - artística. Vale aclarar que esta zona de La Boca, Junto a San Telmo, fue producto de diversos planes tendientes a rearticularla en esta clave, muchos de los cuales fracasaron.

Respecto a Barracas, allí se intentó construir el distrito gubernamental, que implicaría el traslado de las dependencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires hacia esta zona de la ciudad. La iniciativa tuvo una fuerte resistencia de diversos actores sociales, dado que estaba planificado su construcción sobre terrenos pertenecientes al Hospital Neuropsiquiátrico José Borda, sin haberse explicitado de parte del Gobierno de la Ciudad cuál será el destino del mismo. Además, la iniciativa viola el Código de Planeamiento Urbano y diversas normativas de protección histórica.

Por otra parte, en Parque Patricios y una parte de Pompeya, la gestión ha diseñado el llamado distrito tecnológico. Esta iniciativa promueve la instalación de empresas del rubro, brindando rebajas impositivas y realizando obras de mejoramiento del entorno<sup>5</sup>. Nótese que dentro de esta misma última zona también existen algunos sectores que poseen políticas mayormente orientadas a garantizar ciertos niveles de gobernabilidad, como el caso de la Villa 21-24, de Barracas, una de las más numerosas de la ciudad.

**Política de grandes equipamientos urbanos:** estas políticas se localizan en la zona de Villa Soldati y Villa Riachuelo. Constituyen acciones que se desarrollan en una porción significativa de suelo vacante que existe en esta zona de la ciudad y se orientan a propiciar un uso recreativo y turístico. Los proyectos que se incluyen en el mismo son la readecuación del Microestadio del Parque Roca y del denominado Parque de la Ciudad para el desarrollo de la “Ciudad del Rock”, la construcción de un terminal de ómnibus, la Villa Olímpica y un Centro de transferencia de cargas en el Parque

<sup>5</sup> Para mayor información consultar [http://www.buenosaires.gob.ar/areas/produccion/distrito\\_tecno/](http://www.buenosaires.gob.ar/areas/produccion/distrito_tecno/)

Roca. La intención de estas políticas es generar en zonas degradadas equipamientos que logren transformar los usos del suelo, con usos mixtos (productivos, de transporte y culturales).

**Política de gobernabilidad:** estas políticas se llevan adelante en territorios en condición de vulnerabilidad, principalmente en los barrios en los que se encuentran la mayor parte de las villas de la ciudad como la 1-11-14, 20, 3, 15, 6, Piletones, Calaza, Calacita y 19. Este ítem lo desarrollaremos acabadamente más adelante, dado que es el objeto del artículo.

**Políticas de zonas fronterizas:** estas políticas se desarrollan en zonas que constituyen el último eslabón de la ciudad formal. Creemos que este tipo de políticas emergieron centralmente como respuesta al conflicto del Parque Indoamericano durante el mes de diciembre de 2010, como una forma de articular un mecanismo no necesariamente coercitivo que logre garantizar gobernabilidad. La modalidad residencial privilegiada sobre la que se articulan este tipo de políticas son los conjuntos habitacionales no degradados (barrios Nágera, Samore, Copello, Juan XXI), la zona de flores sur, centro comercial de Lugano y ciertas partes de Parque Chacabuco.

Algunas de obras de magnitud que se desarrollan en estos territorios son la puesta en valor y readecuación de la zona de la ex – Plaza de los Virreyes (Plaza Tupac Amaru) y el Parque Indoamericano, la política selectiva de mejoramiento y maquila urbano de conjuntos habitacionales y la inversión en algunos centros comerciales a cielo abierto como Chilavert (Villa Riachuelo) y Varela (Flores Sur)

Finalmente, otro tipo de políticas son transversales a las distintos barrios, un ejemplo es la implementación del denominado Metrobus Sur que conecta las distintas zonas objeto de políticas.

## LA POLÍTICA URBANA EN RELACIÓN A LAS VILLAS: DEL DISCURSO Y LA PRÁCTICA DEL DESALOJO AL MAQUILLAJE URBANO

Las villas de la ciudad surgieron en la década de 1930 al calor de la crisis mundial y se siguieron desarrollando para alojar mayoritariamente a los migrantes el interior del país que comenzaban a llegar a Buenos Aires en las décadas del 40' y 50', cuando se produjo una expulsión de población rural y el proceso de industrialización sustitutiva comenzó a atraer mano de obra a las ciudades. Desde la década del 70' en adelante se sumaron los migrantes de países limítrofes, en especial de Paraguay y Bolivia (pero también de Uruguay y Chile). Finalmente, en la década del 90' se agregaron, pero en menor medida, migrantes del Perú.

Según el Censo Nacional entre 1991 y 2001 la población en villas se duplicó y entre 2001 y 2010<sup>6</sup>. Las causas del aumento de la población en estos barrios fueron la escasez de suelo urbano accesible para los sectores populares, como resultado de profundas transformaciones en la Región Metropolitana<sup>7</sup>, la vigencia de las redes migratorias, las nuevas generaciones nacidas y los desalojos en otras villas, “hoteles pensión” o viviendas ocupadas. Toda esta población generó una presión so-

<sup>6</sup> La evolución de la situación habitacional en la CABA en el período intercensal (2001 – 2010) muestra un empeoramiento de las condiciones de vida, en términos generales, pero concentrados en la zona sur. Aumentaron las personas que viven en las villas, también las que viven alquilando piezas en inquilinatos, pensiones u hoteles, a la vez que se ha registrado un aumento de los hogares que residen en viviendas que no son deficitarias pero que tienen importantes niveles de hacinamiento. De esta forma, según el Censo 2010 casi un 6% (163.587 personas) de la población de la ciudad vive en villas, “nucleos habitacionales transitorios” o “asentamientos”, lo que implica un aumento del 52% respecto al año 2001. Por otra parte, existen 103.963 personas (45.906 hogares) que residen en piezas de inquilinatos, hoteles o pensiones, localizándose en mayor medida en la Comuna 1, 3, 4 y 7. Esto indica un aumento significativo respecto del 2001, que registró la presencia de 39.434 hogares que vivían bajo esa modalidad. También, vale destacar que la falta de oportunidades para la compra de inmuebles, por el aumento del precio del suelo por sobre el promedio de la inflación y los salarios, se refleja en los datos del último Censo. Se ha producido un incremento de los hogares inquilinos del 51% respecto al año 2001.

<sup>7</sup> Como bien señala Pirez (2009), la dificultad de los sectores populares de acceder al mercado de suelo formal a partir de 1977, por la sanción de la ley 8912 en la Provincia de Buenos Aires, se vio agravado por la utilización de este suelo para urbanizaciones cerradas destinadas a sectores de ingresos altos y medios altos. Este proceso se ha agravado en la última década (Fernández Wagner, 2009).

bre los espacios contruidos en estos barrios, donde ya no existía prácticamente suelo urbano por ocupar. Por esta razón, comenzó a cobrar fuerza la construcción en altura, vinculada claramente a la oferta de cuartos en alquiler. Es decir, junto al crecimiento poblacional, se dio el proceso de verticalización e inquilinización (Cravino 2011). De esta forma, aproximadamente desde hace 15 años las posibilidades de vivir en una villa se vinculan cada vez más a la posibilidad de alquilar un cuarto con baño compartido, donde vive toda la familia, sin importar la cantidad de miembros. Suelen ser habitaciones de menos de 10 m<sup>2</sup>, muchas sin ventilación y donde se cocina con una garrafa individual. Este proceso se ha agudizado durante la última década, dado que comenzó a incrementarse el precio del arriendo en proporciones más altas que la inflación. De esta manera, la imposibilidad de seguir alquilando en estos barrios hizo que se multiplicasen las ocupaciones en los lugares intersticiales de las ciudades y de las villas inclusive<sup>9</sup>. En todos los casos, los que ocuparon eran inquilinos que no podían acceder a la compra de una vivienda en los asentamientos o no podían pagar el creciente aumento del costo del arriendo. Así hubo sucesivas ocupaciones en espacios contiguos a distintas villas. Utilizando el término de Wacquant (2007), eran los “parias urbanos” los que ya no encontraban ni en las villas un lugar donde vivir. Por eso podemos decir que, más allá de que existió una porción minoritaria de especuladores del mercado informal, la ocupación del Parque Indoamericano se trató de una rebelión silenciosa de los inquilinos de estos barrios, los nuevos habitantes de la ciudad, que ya venían ocupando pequeños espacios vacantes, casi siempre cercanos a las grandes villas. Fueron los que en su estado de desesperación no tenían nada que perder ocupando esos lugares. El carácter masivo de la toma del parque desnuda la realidad de muchos vecinos de la ciudad de Buenos Aires: los que se vieron expulsados de las villas sin más opciones que ocupar algún sitio en la misma. Evidencia, por tanto, la complejidad que había ido adquiriendo habitar una villa y, en particular, el agotamiento de un ciclo de crecimiento de las villas. A la vez, todo este proceso sucedió en el marco en que muchos otros habitantes de la ciudad se veían desplazados a estos barrios

por no acceder a una vivienda en el mercado y por la falta de programas públicos de vivienda de interés social. En el marco de estas profundas transformaciones en el hábitat popular, durante la gestión de Mauricio Macri se produjo un progresivo desfinanciamiento de los programas habitacionales existentes y en el mejoramiento de los asentamientos precarios (Cravino 2011). Tanto la Defensoría General de la Ciudad, dependiente del Poder Judicial, como la ONG Asociación Civil por la igualdad y la justicia (ACIJ), mostraban la regresividad del presupuesto en vivienda. Por ejemplo de los \$ 39.000.000 asignados al Programa de reintegración y transformación de villas para el año 2011, sólo se ejecutaron \$ 200.000.-. Algo similar sucedió con otros programas habitacionales existentes desde gestiones anteriores, como el Programa de Rehabilitación de La Boca, zona donde se concentra la mayoría de los conventillos (Barral 2012). De esta manera, la ejecución total del Instituto de la Vivienda de la Ciudad pasó de un 86,7% en el 2007 (Mauricio Macri asumió en diciembre de ese año) a 44,6% en el 2010. Esto transcurrió inclusive en un contexto de baja general del presupuesto asignado a vivienda, que cambió de 3,4% del presupuesto general en 2007 a un 2,48% en el 2010 (op.cit). A la vez, la gestión del Ing. Macri incumplió todas las leyes que se proponían la urbanización de las villas de la ciudad<sup>9</sup>.

Respecto a la gestión de villas y asentamientos el Gobierno de Mauricio Macri fue sumamente ambiguo y contradictorio, entre el discurso y la práctica. En la campaña electoral del 2007 anunció la radicación de las villas de la ciudad con excepción de la Villa 31-31 bis Retiro, zona cercana al micro centro y donde se planificaron diversos megaproyectos urbanos, y de la Villa Rodrigo Bueno, ubicada en una Reserva Ecológica, también cerca de la zona central. Luego, fue cambiando su discurso y su accionar. Inclusive en el año 2009 se sancionó por unanimidad en la Legislatura de la ciudad la ley de radicación de la Villa 31-31 bis, mien-

9 Algunas de las leyes en materia de hábitat que no se han cumplido o sólo lo han hecho parcialmente son la ley 148/1998 de urbanización de villas y núcleos habitacionales transitorios, la ley 324/1998 de reurbanización de la traza de la AU3, la ley 403/2003 de reurbanización de la villa 1-11-14, la ley 1770/2005 de urbanización de la villa 20, entre otras. Además, se encuentra pendiente hace más de 3 años en la Legislatura Porteña el dictamen final de reurbanización de la Villa 31.

tras mantenía el discurso erradicador sobre la Rodrigo Bueno. Su política hacia los asentamientos fue pragmática, asumiendo la correlación de fuerzas y contexto en cada caso. Esto significa que sus medidas fueron tomadas de acuerdo a la orientación y capacidad de las organizaciones villeras, las presiones de los vecinos del entorno o del mercado inmobiliario, así como pujas políticas dentro del mismo partido macrista. En los hechos, se fragmentaron los organismos públicos que se ocupaban de la cuestión de la vivienda en la ciudad, desatendiendo las necesidades urbanas existentes y generando una mayor dificultad para el seguimiento presupuestario.

Dada la poca capacidad de presión de los habitantes y una opinión pública desfavorable respecto a la existencia de este tipo de barrios, ya que se los asociaba en los medios de comunicación y en los dichos de los funcionarios públicos a la venta de drogas y la delincuencia, el gobierno no invirtió en mejorar las condiciones de vida de este sector de la ciudad. Sólo se fue desplegando en los últimos años del período una política que puede ser denominada de “maquillaje urbano”, que consistió en entregar recursos a cooperativas manejadas clientelariamente para que pintaran las fachadas de las viviendas, o haciendo mejoramientos en el espacio público de estos barrios, sin resolver el acuciante problema del déficit de servicios públicos urbanos y el hacinamiento habitacional. Con lo cual, esta última modalidad se asemejaba a la que se aplicó al resto de ciudad, donde se priorizó “lo visible”: las veredas y en alguna medida los asfaltos, por sobre la educación, la salud o la construcción de viviendas<sup>10</sup>. No obstante, las calidades de las intervenciones fueron muy diferentes, de alto costo en la zona norte y centro de la ciudad y de bajo costo y calidad en la zona sur del distrito. Además en las villas, se delegó el mantenimiento y limpieza del espacio público a sus habitantes y en el resto de la ciudad siguió a cargo del Estado.

De esta manera, encontramos diversos modos de

10 En la campaña se prometió grandes avances en la ampliación de la red de subterráneos pero el resultado fue exiguo, en cambio se demarcaron bicisendas (sendas para bicicletas), se modificaron esquinas en zonas de los barrios del norte (con criterios estéticos) y se habilitó lo que se llama “Metrobus” (que intenta imitar al trasmlenio de Bogotá o al Metrobus de Quito), es decir se construyeron paradas en carriles centrales a líneas de transporte colectivo que ya existían.

abordaje de la cuestión a través de tiempo. Podemos diferenciar dos líneas diversas, aunque complementarias. Por un lado, encontramos una serie de intervenciones que se caracterizan por obras de desarrollo de espacios públicos y comunitarios, mejoramiento de servicios, remodelación de fachadas y atención de emergencias. Estas políticas se comenzaron a desarrollar a partir del 2009 con la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS), mediante el armado de cooperativas con vecinos de los propios barrios como una manera de articular una red social y política que logre garantizar gobernabilidad en estos territorios, en particular cuando el partido gobernante no tenía arraigo en este tipo de barrios. A partir del año 2012, esta política convive con la desarrollada por la Secretaría de Hábitat e inclusión, en particular, la experiencia de los “portales de inclusión” (desarrollo de espacios públicos orientados a lo deportivo y el desarrollo de microemprendimientos). Estas intervenciones se implementaron en asentamientos de gran escala o complejidad como la villa 1-11-14 (Bajo Flores), villa 20, aunque también en otros de menor escala como la Villa 6 (Cildañez). Esto implica una presencia cotidiana de gran cantidad de agentes estatales, lo que muestra que la política macrista no implica una retirada del Estado, sino una presencia territorial de diferente tipo. En particular merece destacarse que este despliegue de agentes se hace sin tener interlocución con los referentes villeros elegidos por los propios vecinos de estos barrios. Con lo cual, también podemos afirmar que es un estilo de construcción política con un discurso que se asienta en la afirmación de la “no-política”. Por otra parte, se desarrollaron algunas políticas como respuesta a distintas sentencias judiciales como el caso de Villa Cartón (que sufriera un incendio y las familias se quedaron sin sus viviendas) y la llamada “causa Mendoza”, cuya senten-

cia dictó la Corte Suprema de Justicia y obligaba al saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Puntualmente en la Ciudad de Buenos Aires se relaciona con la relocalización de hogares que viven sobre camino de sirga del Riachuelo. Si bien el cumplimiento de las sentencias posee una cantidad importante de retraso y diversas complicaciones (finales de obras deficientes, asentamiento de viviendas en terrenos presuntamente contaminados, etc.), el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debió construir viviendas de interés social “llave en mano”.

Finalmente, existen algunas intervenciones acotadas en asentamientos de menor escala, como la Villa 19, 17, 6, 20 y Piletones tendientes a la concreción de una forma de reurbanización de los barrios mediante la apertura de algunas calles, la construcción de unas pocas viviendas y la regularización dominial del suelo. Estas políticas se basan en que la integración urbana (no sustantiva podríamos decir) se centra en sumar al catastro estas zonas, que los vecinos paguen sus impuestos y servicios, sin importar las condiciones urbanas y habitacionales de estos barrios. Esto es lo que desarrollaremos en el siguiente apartado.

El gobierno de la Ciudad plantea que su política en villas más exitosa es la del otorgamiento de título de propiedad. Según fuentes oficiales se entregaron 180 escrituras (o boletos de compra-venta) en la Villa 19-Inta y se estaría trabajando en una próxima entrega de varios centenares de títulos en este barrio. También, se ha anunciado el otorgamiento de un centenar de boletos de compra-venta en la villa 20 y algunos más en Los Piletones y Cildañez (villa 6). Si bien en algunas fuentes periodísticas se menciona la entrega de escrituras para personas de otras villas, en realidad se trata de viviendas de interés social construidas en lugares aledaños a estos barrios durante las últimas gestiones, incluyendo la del PRO.

De manera incipiente a lo iniciado en la Villa 19-Inta, que es mostrado como el paradigma de la política de la gestión macrista, existen proyectos de ley en tratamiento (impulsados por el PRO) en la Legislatura de la Ciudad que plantean la regularización dominial (legalizando lo construido) de los asentamientos de las comunas 8 y 9.

La ley 4232/12 que planteó las bases para la “urbanización” de la villa 19 – INTA intentaba respetar algunos criterios que habían sido enunciados en la ordenanza 44873/91, como el lote mínimo de 72mt<sup>2</sup> estipulado en la misma (aunque admite una tolerancia de + - 10%), un FOS de 65% para construcciones futuras y un ancho de sendas de 4mt y de las calles de 10,5mt. Más allá de respetar algunas cuestiones mínimas, esta ley presenta una flexibilización importante del código de planeamiento urbano en caso de regularización de lo existente. En este sentido, se suprimían los patios auxiliares, así como también las divisiones mínimas internas de los lotes y el registro catastral de los mismos. A la vez, se autoriza a la dirección general de interpretación urbanística a dictaminar sobre aspectos no previstos de la ley. Respecto a los proyectos de leyes existentes para las villas de la comuna 8 y 9 (con excepción de villa 20 que posee su propia ley de urbanización -1770/06) se busca, en mayor medida que en el caso anterior, legalizar lo construido. En este sentido, existen excepciones para las medidas del lote mínimo, se permite construir toda la superficie del lote, sin tener en cuenta los patios auxiliares a futuro y se reducen las calles a 8mt y 2mt en el caso de las sendas (con una tolerancia de +- 10%). A la vez, se autoriza a la Dirección general de interpretación urbanística a dictaminar sobre aspectos no previstos.

Como vemos, el criterio que tiene la gestión respecto a supuesta “urbanización” de los distintos barrios de comuna 8 y 9 posee una fuerte intención de legalizar lo construido. Si bien existen algunas diferencias entre la villa 19 – INTA y las demás, esto se debe a que la primera ya había objeto de diversas intervenciones a partir de mediados de la década del 90’, antes que comience el proceso de densificación e inquilización, por lo que la forma de los polígonos, el ancho de las calles y demás ya se encontraban en proceso de con-

solidación<sup>11</sup>. En cambio, en los otros casos, excepto la villa 6 -Cildañez- no sufrieron intervenciones de magnitud anteriormente, por lo que se requiere un verdadero proceso de reurbanización e integración urbana para lograr su consolidación. Este es un proceso que, como desarrollamos anteriormente, la gestión encabezada por Mauricio Macri no está dispuesto a transitar. En un primer momento, este proceso de regularización dominial de las villas de la comuna 8 fue incorporado dentro de un capítulo del denominado Master Plan de la Comuna 8, en el cual se contemplaba el desarrollo del distrito del deporte (como un forma de promover la instalación en la zona de empresas que fabriquen artículos deportivos), desarrollos residenciales para clases medias, la construcción de una villa olímpica para los Juegos Olímpicos Juveniles del 2019, entre otras cuestiones. De esta manera, la política de regularización dominial era presentada por los legisladores del partido gobernante como la cara social de este proyecto que se proponía la recuperación de suelo en condiciones de vacancia para el desarrollo del mercado. Luego, en el marco de una fuerte resistencia de organizaciones y bloques legislativos, se incluyó el cambio de normativa para los asentamientos en un proyecto de menores dimensiones, que sólo incluye la creación del distrito del deporte y la construcción de la Villa Olímpica. Cuando se plantea el término “regularización dominial”, éste puede entenderse de distintas formas. En un extremo se ubica la regularización dominial del suelo urbano ocupado, tal como se realizó en Perú a partir de las ideas planteadas por el economista Hernando De Soto (1986) . Esto significa legalizar lo existente sin tener en cuenta las condiciones urbanas donde está implantado el barrio o la vivienda ni las características edilicias del inmueble y el cumplimiento de la normativa urbana. En el otro, es la etapa final de un proceso de micro intervenciones en los asentamientos populares que se concentran en la integración de la trama urbana al resto de la ciudad (por lo general por medio

11 Di Virgilio et al. (2012) afirman que a mediados de la década del '90 comenzaron a desarrollarse las primeras obras de urbanización en el barrio INTA. Los autores explican como en los últimos 15 años el barrio había tenido un importante proceso de mejora: todas las calles principales habían sido pavimentadas; la mayor parte de los pasillos<sup>12</sup> habían desaparecido; y se instalaron y conectaron las viviendas a los servicios de agua de red y cloaca, entre otras cuestiones.

de apertura de calles), su equiparación en términos de provisión de infraestructura urbana (conexiones y medidores individuales), mejoramiento de las viviendas, así como también la puesta en valor o creación de espacio público y la instalación de otros equipamientos necesarios (escuelas, centros de salud y otros equipamientos barriales). En un caso es el inicio y fin de un proceso, que se cierra en la posesión de la escritura del inmueble existente, y en el otro es la culminación de un proceso de mejoramiento barrial y habitacional. Retomando el debate latinoamericano, existe una amplia literatura que indica que la mera legalización de los asentamientos no resuelve el problema. Como afirma Edesio Fernandes (2008) estas políticas no se basan en la comprensión de la dinámica de la informalidad urbana, es decir, existen múltiples procesos a los cuales no lograr dar respuesta y, en el peor de los casos, se contraponen. En particular en la ciudad de Buenos Aires se da en un marco de crecimiento exponencial de la población viviendo en este tipo de asentamientos, a la vez que tampoco toma en cuenta el empeoramiento de las condiciones de infraestructura y hacinamiento, así como la cantidad creciente de inquilinos en estos barrios.

Como afirma el autor, tampoco se plantea un estudio de la factibilidad de las familias de asumir los costos de la regularización (pago del suelo, servicios e impuestos, entre otros). Fernández (2008) plantea que es necesario, por el contrario, revisar la tradición elitista y tecnocrática de la planificación urbana, la falta de capacidad de fiscalización de los gobiernos, en particular locales, sobre la ciudad construida y el efecto amplio del marco jurídico. En el caso particular de la propuesta macrista está claro que se rescinde totalmente la capacidad de fiscalización del Estado ya que se plantea que las condiciones de las viviendas serán revisadas, en el mejor de los casos, a futuro, aceptándose una flexibilización total de las normas de edificación de los lotes. El acento está puesto en forma geométrica de los polígonos correspondientes a las manzanas y la compleja división interna de las construcciones y lotes queda “blanqueada”, legalizándose lo existente. De esta manera, los conflictos suscitados o a suscitarse a futuro entre vecinos pasan a convertirse en discrepancias entre privados. Creemos que resulta importante relacionar los

intentos de regularización dominial llevados adelante por la gestión con la caracterización que llevamos adelante anteriormente respecto a las distintas políticas llevadas adelante por el Pro en el Sur de la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, los intentos de regularización dominial en las comunas 8 y 9 persiguen netamente un objetivo de político basado únicamente en garantizar gobernabilidad en estos territorios, con un verdadero criterio empresarial que tiene en cuenta la relación entre costo, eficiencia y resolución de problemas. De esta manera, el abandono de la idea de la reurbanización de villas e integración urbana podría significar una menor intervención del Estado (o por lo menos una presencia diferencial) de la Ciudad en estos barrios, trasladando la conflictividad a los propios vecinos, generando fragmentación y una auto-resolución de la problemática.

En lugar de llevarse adelante una política pública que signifique un Estado más presente en la resolución de los problemas habitacionales de los sectores populares viviendo en villas, encontramos una legalización de la irregularidad como mecanismo de integración “formal” no sustantiva, dejándose de lado la integración urbana y la democratización de las condiciones urbanas de la ciudad. En particular, cuando se trata de la cuasi-provincia con más recursos de la Argentina y con las condiciones urbanas más contrastantes en términos de calidad urbana, implica cristalizar el doble estándar de la gestión urbana: embellecimiento en la ciudad formal y condiciones mínimas y degradadas en la ciudad informal.



## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo hemos realizado un breve balance de la política llevada adelante por la gestión de Mauricio Macri (2007-2014) en las villas y asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires, enfocándonos en los intentos de regularización dominial llevados adelante en los barrios de la comuna 8 y 9. Estas políticas son el último eslabón de una serie de distintas iniciativas que aplicó el partido gobernante en la materia. Es decir, resulta difícil pensar los intentos de “regularizar lo construido” sin comprender la reducción y sub-ejecución presupuestaria de los programas de vivienda social (incluyendo el de urbanización de villas y asentamientos), la proliferación de cooperativas de limpieza y mantenimiento y el desarrollo de portales inclusivos.

Si bien en un momento la gestión Pro se inclinó por no intervenir en los asentamientos, la realidad política de los barrios ha llevado a la gestión a complejizar la cuestión, llevando adelante una verdadera estrategia de prueba y error. De esta manera, las ideas centrales que aparecen en el entramado de iniciativas están marcadas por la construcción de una red territorial propia, el intento de deslegitimar y debilitar al movimiento villero y la reducción de las expectativas de los habitantes de las villas y asentamientos. En este sentido, creemos que los intentos de regularización dominial sólo pudieron ser aplicados luego de haberse cumplido una serie de políticas caracterizadas por estos criterios.

A la vez, estas políticas de criterio pragmático y basadas en una economía en el ejercicio del poder, poseen un fuerte objetivo de impresionar a los “vecinos” de la ciudad. Tanto el maquillaje urbano (pintura de fachadas e intervenciones en el espacio público) como los intentos de regularización dominial no sustantiva constituyen una verdadera política de villas para los no villeros. Si analizamos la relación entre boletos de compra – venta entregados, unos pocos en relación al total, y su impacto en los medios de comunicación, se evidencia claramente esta intención. También, encontramos que en la política de maquillaje urbano los portales inclusivos desarrollados en las villas 1-11-14, 20, 6, Piletones y Carrillo se encuentran en los bordes de los barrios con el resto de la ciudad, es decir, pueden ser vistos por cualquier habitante que transita por allí, así como las primeras fachadas que se pintaron en las villas 31 y 1-11-14 y 6 fueron las que daban a las autopistas.

Todavía queda pendiente un desarrollo de algunas de las ideas presentadas en el presente artículo, como la forma en la cual la gestión desarrolló una red territorial propia y las resistencias que las organizaciones sociales y políticas presentaron a lo largo de estos años. Ahora bien, creemos haber contribuido a iniciar un debate en torno a la política de villas y asentamientos de esta gestión, tratando de caracterizarla por lo que hace, más que por lo que debería llevar adelante.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACION CIVIL POR LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA (2012) “Sin vivienda para los más vulnerables en la Ciudad de Buenos Aires”. Buenos Aires: ACIJ.
- AZUELA, A. (2006) Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental, UNAM, México: Fontanera.
- BARRAL, L. (2011) “Regresividad del presupuesto en vivienda e infraestructura educativa y su ejecución en la Ciudad de Buenos Aires 2007/2010”. Buenos Aires: Defensoría General del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- BRUBAKER, R. y COOPER, F. (2001) “Más allá de “identidad””. En: *Apuntes de Investigación N° 7*. Buenos Aires: CECYP. Pp.30-67
- CANELO, B. (2011) “Ni espacio verde ni tierra de nadie. Las representaciones y prácticas previas”. Buenos Aires: Revista *Temas de Antropología y Migración*, N° 1, Junio, pp. 13-25.
- CARMAN, M (2006) Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel. Buenos Aires: espacios del Saber.
- CARMAN, M. (2011) Trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-Clacso.
- CRAVINO, M.C. (2008) *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento.
- CRAVINO, M.C. (2011) “La rebelión de los inquilinos. Procesos migratorios y ciudad informal”. En: Caggiano – Casullo – Cravino et alii (2012) *Racismo, violencia y política. Pensar el indoamericano*, dos años después. UNGS, Los Polvorines, pp. 127-154.
- CRAVINO, M.C. (2012) “Derecho a la ciudad y procesos de legitimación-deslegitimación de asentamientos informales”, Ponencia en el LASA; San Francisco 23-26 de mayo 2012.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (s.f.) (2007). Resolución n° 2210. Recuperado [www.defensoria.org.ar/](http://www.defensoria.org.ar/)
- DELGADO, M (1999a) *Ciudad líquida, ciudad interrumpida*. Colombia: Editorial Universidad de Antioquía.
- DELGADO, M (1999b) *Animal*, Anagrama: Barcelona
- DELGADO, M (2002) “Los efectos sociales y culturales del turismo en las ciudades históricas”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional sobre desarrollo turístico integral de ciudades monumentales. Granada, 19-22 de febrero 2002.



- DELGADO, M (2007) *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*, Barcelona: Anagrama.
- DI VIRGILIO, M. ARQUEROS MEJICA, M.S. GUEVARA. T Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011). Recuperado <http://iigg.sociales.uba.ar/gino-germani>.
- DO SOTO, H (1986) *El otro sendero. La revolución informal*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- DUHAU, E y GIGLIA, A. (2008) *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. México: Editorial Siglo XXI.
- FARINETTI, M. (2002 "La Conflictividad social después del movimiento obrero". Caracas: En: Revista *Nueva Sociedad* N° 182, pp. 60-75.
- HERZER, H. (2012) *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Café de las ciudades.
- MANZANO, V (2006) "Piquetes y acción estatal en Argentina: un análisis etnográfico de la configuración de los procesos políticos". En: Grimberg, M et. Al(eds) *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Antropofagia. Pp. 15-36.
- OSTUNI, F. (2012) "Villa Lugano. Potenciación de una trama y reactivación de conflictos a partir de las acciones estatales de construcción de vivienda". En: Herzer, Hilda (comp) *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires: Café de las Ciudades, pp. 95-130.
- PALOMBI, A. CRAVINO, M. (2013). "El Macrismo ¿Neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en Congreso ALAS X Asociación Latinoamericana de Sociología. Santiago de Chile, Septiembre.
- NEUFELD, M. R. - CRAVINO, M. C. (2007) "Entre la hiperinflación y la devaluación: "saqueos" y ollas populares en la memoria y trama organizativa de los sectores populares del Gran Buenos Aires (1899-2001)" En: Cravino, María Cristina (editora) *Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Los Polvorines: UNGS, pp. 13-38.
- SVAMPA, M. – PEREYRA, S. (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- TARRROW, S. (1994) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid: Alianza Universidad.
- TILLY, C. (2000) "Acción colectiva". En: *Apuntes de*

*investigación Año IV N° 6* noviembre de 2000. Buenos Aires: SECYP.pp.8-18

- VOMMARO, G. (2013). "El estudio del reclutamiento de los dirigentes de una organización política a través de sus generaciones políticas: el caso del Pro en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", en *Congreso LASA*. Washington. 29 de mayo – 2 de junio.
- WACQUANT, L. (2005) "Castigar a los parias urbanos" En: *Revista Oficios terrestres N° 17*, junio 2005, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- WACQUANT, L. (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto periferias y Estado*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- WACQUANT, L. (2010) *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona: Gedisa.